

Dictamen en relación con la consulta planteada por un Ayuntamiento referente al acceso de los concejales del Ayuntamiento a datos personales tratados para otorgar las subvenciones a la Comisión de Fiestas de la fiesta mayor del municipio

Se presenta ante la Agencia Catalana de Protección de Datos un escrito del alcalde de un Ayuntamiento en el que se solicita el parecer de la Agencia en relación con la comunicación de facturas y contratos que justifican la subvención otorgada a la Comisión de Fiestas de la fiesta mayor del municipio del corriente año 2007, así como de las subvenciones otorgadas hace cinco años.

En concreto, se plantean varias cuestiones relativas al acceso que pueden tener los concejales del Ayuntamiento a esta información, y al conflicto que se produce entre la intimidad de las personas afectadas y el derecho a la información y control de la actuación del gobierno que tienen los miembros del consistorio.

Se plantea, asimismo, si el derecho de acceso puede proporcionarse suficientemente con la entrega de un certificado de los documentos que forman el expediente administrativo de la fiesta mayor.

Analizadas la consulta, que no se acompaña de ninguna otra documentación, y la normativa vigente aplicable, y visto el informe de la Asesoría Jurídica, se emite el siguiente dictamen:

I

La consulta se refiere a si los concejales del Ayuntamiento tienen derecho a obtener fotocopia de las facturas y contratos de la Comisión de Fiestas que justifican el gasto de la fiesta mayor del corriente año 2007, teniendo en cuenta que ya han tenido acceso a este expediente, así como a obtener copia de las justificaciones de años anteriores, teniendo en cuenta que las correspondientes cuentas generales ya han sido aprobadas en anteriores mandatos. Asimismo, se plantea la posibilidad de ejercer este derecho de acceso mediante la entrega de un certificado de los documentos que constan en el expediente administrativo por parte del secretario del consistorio.

Sobre este conjunto de información (facturas y contratos), que se duda si debe proporcionarse a los concejales, no se concreta qué determinados datos de carácter personal serán los que se comuniquen específicamente.

La Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD), define en su artículo 3.a los datos de carácter personal como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». Determinados datos contenidos en las facturas y contratos serán a todos los efectos datos personales si permiten realizar esta identificación de personas físicas concretas, de forma más o menos directa, y por lo tanto estos datos se encontrarán protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal.

No obstante, puede haber documentos que no contengan ningún tipo de dato de carácter personal, como por ejemplo una factura en que se haga referencia a una persona jurídica.

Por último, hay que tener en cuenta que el mismo artículo 3 de la LOPD, apartado d, define el tratamiento de datos como el conjunto de operaciones y procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan recoger, grabar, conservar, elaborar, modificar, bloquear y cancelar datos, así como las cesiones de datos que se deriven de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias. En consecuencia, cualquier tratamiento de datos de carácter personal, incluida la comunicación de datos que realice el Ayuntamiento, en cuanto responsable de determinados ficheros o tratamientos, está sometido a los principios y disposiciones que contiene la normativa de protección de datos.

II

En relación con la cuestión principal planteada en esta consulta, la comunicación de determinados documentos —facturas y contratos— referidos a subvenciones otorgadas a la Comisión de Fiestas del municipio por el Ayuntamiento a los concejales que han solicitado previamente el acceso a estos documentos, hay que tener presente que la LOPD define como cesión o comunicación de datos cualquier revelación de datos efectuada a una persona distinta de la persona interesada (artículo 3.i de la LOPD).

La comunicación de datos de carácter personal está sometida al régimen general aplicable previsto en los artículos 11 y 21 de la LOPD. Con carácter general, y siguiendo la definición amplia de comunicación de datos prevista en la LOPD, el uso de la información por los propios órganos y servicios de un Ayuntamiento o, en este caso, por los concejales, podría considerarse que consiste en un acceso a datos de carácter personal de terceros distintos de la persona interesada.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa hay que tener en cuenta que el artículo 19.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL), determina que el gobierno y la Administración municipal corresponden al Ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales.

De este modo, dado que los concejales forman parte integrante del Ayuntamiento, no estaríamos propiamente ante un tercero ajeno a la relación entre la persona interesada, es decir, la persona física titular de los datos, según el artículo 3.e de la LOPD, y el propio Ayuntamiento. El acceso que realiza el concejal a la información objeto de la consulta se lleva a cabo en cuanto parte integrante del consistorio.

Ahora bien, aunque puede considerarse que no nos encontramos ante una comunicación de datos sometida al régimen general previsto en los artículos 11 y 21 de la LOPD, obviamente el acceso a la información, siempre que esta información contenga datos de carácter personal, estará condicionado al cumplimiento de los principios y obligaciones que se desprenden de la LOPD, entre otros, como veremos, el principio de calidad.

En este contexto, es necesario referirse a la normativa sectorial aplicable al caso, ya que el ordenamiento jurídico establece unos derechos a favor de los concejales de un consistorio dentro de la organización del gobierno y la Administración municipal. En concreto, según dispone la LRBRL, los miembros de las corporaciones locales ejercen una serie de funciones en base a las competencias que les otorga la legislación, en cuanto miembros de la corporación que ostentan delegaciones o responsabilidades de gestión, o bien como miembros de determinados órganos colegiados (artículos 19 y siguientes de la LRBRL), así como funciones de control de las actividades del Ayuntamiento, en relación a las cuales tienen reconocido un derecho de acceso a determinada información. En el mismo sentido se expresan los artículos concordantes del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

En concreto, la LRBRL dispone, en su artículo 77.1, que «todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa, o del presidente o presidenta, o de la Comisión de Gobierno, los antecedentes, datos o informaciones en poder de los servicios de la corporación que resulten precisos para el desarrollo de su función».

Por otra parte, hay que conectar este derecho con las funciones que la propia legislación de régimen local atribuye a los concejales, y en especial con la función de control y fiscalización prevista en el artículo 22.2.a de la LRBRL.

Este específico derecho de acceso a la información que se reconoce a todos los miembros de la corporación local, por lo tanto independientemente de que se encuentren en el equipo de gobierno o en la oposición, se desarrolla en el artículo 164 del Decreto Legislativo 2/2003, ya citado, en relación con el derecho de información de los concejales, que, a su vez, reconoce también el derecho a obtener copia de la documentación a la que tienen acceso:

- «164.1. Todos los miembros de las corporaciones locales tienen derecho a obtener del alcalde o alcaldesa, o del presidente o presidenta, o de la Comisión de Gobierno, todos los antecedentes, datos o informaciones en poder de los servicios de la corporación que resulten precisos para el desarrollo de su función.
- »164.2. Los servicios de la corporación deben facilitar directamente información a los miembros de las corporaciones cuando:
- »a) Ejercen funciones delegadas y la información se refiera a asuntos propios de su responsabilidad.
 - »b) Se trate de asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los cuales son miembros.
 - »c) Se trate del acceso a información o documentación de la corporación local que sea de libre acceso a los ciudadanos.
- »164.3. En los demás casos, la solicitud de información se entiende como aceptada por silencio administrativo si no se dicta resolución denegatoria en el plazo de cuatro días a contar de la fecha de presentación de la solicitud. En cualquier caso, la resolución denegatoria debe motivarse, y únicamente puede fundamentarse en los siguientes casos:
- »a) Cuando el conocimiento o difusión de la información pueda vulnerar el derecho constitucional al honor, la intimidad personal o familiar o a la propia imagen.
 - »b) Cuando se trate de materias afectadas por la legislación general sobre secretos oficiales o por secreto sumarial.
- »164.4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la obligación de facilitar a todos los miembros de la corporación la documentación íntegra de todos los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones de los órganos colegiados, desde el mismo momento de la convocatoria. Cuando se trate de un asunto incluido por declaración de urgencia, deberá distribuirse, como mínimo, la documentación indispensable para poder tener conocimiento de los aspectos esenciales de la cuestión sometida a debate.
- »164.5. Los miembros de la corporación tienen derecho a obtener copia de la documentación a la que tienen acceso. Esta copia puede obtenerse en formato papel o bien en el soporte técnico que permita acceder a la información requerida.
- »164.6. Los miembros de la corporación deberán respetar la confidencialidad de la información a la que tienen acceso por razón del cargo si el hecho de publicarla puede perjudicar los intereses del ente local o de terceras personas.»

El apartado 3 de este artículo especifica los límites del acceso a la información en los que deberá fundamentarse la resolución denegatoria. En concreto, a los efectos que nos ocupan, la posible vulneración de los derechos configurados en el artículo 18.1 de la Constitución.

También debería considerarse la posibilidad de tener en cuenta otros límites, como puede ser el propio derecho a la protección de datos de carácter personal o, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, cuando la solicitud de información supone un uso abusivo en el ejercicio del derecho de acceso de los concejales, en cuanto puede llegar a obstaculizar el funcionamiento del servicio municipal. Este límite operaría, por lo tanto, cuando existe un uso desmesurado o un abuso de derecho en la petición formulada (al respecto se citan, entre otras, las SSTs de 28 de mayo de 1997 y de 12 de noviembre de 1999).

Estos límites, no obstante, se tendrán en cuenta más adelante con respecto a la posibilidad de facilitar este acceso mediante un certificado de los documentos que constan en el expediente administrativo, tal y como propone el Ayuntamiento.

Hay que mencionar también las previsiones del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, sobre el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (artículos 14 a 16).

En concreto, se establece que la denegación del acceso a la documentación informativa deberá llevarse a cabo mediante resolución o acuerdo motivado (artículo 14.3). También se determina en estos artículos la forma en que deberá producirse la solicitud de información, así como las particularidades para el ejercicio de la consulta. Igualmente, se incluyen determinados casos en que la información debe proporcionarse de forma obligatoria a los concejales, sin necesidad de que estos acrediten estar autorizados (artículo 15).

Hay que añadir que, exceptuando las precisiones que pueda hacer la normativa mencionada anteriormente, el hecho de que el concejal que ejerce el derecho de acceso a la información forme parte del equipo de gobierno o de la oposición, así como el hecho de que solicite el acceso a la información cuando anteriormente ya ha accedido a los correspondientes expedientes administrativos, o bien que solicite el acceso a información de asuntos municipales de determinados años cuando en aquellos momentos no formaba parte del consistorio como concejal, desde la perspectiva de protección de datos no generaría un trato diferenciado a efectos de considerar legítimo o proporcionado este acceso, cuestiones que se analizarán en el fundamento jurídico IV del presente informe. Toda comunicación de datos de carácter personal deberá regirse por los principios y obligaciones de la LOPD, independientemente de estas circunstancias.

Por lo tanto, dado que los concejales tienen atribuida por ley la facultad de consultar determinada documentación de que dispone el Ayuntamiento —y obtener copia de ella— únicamente para el ejercicio de las funciones que les corresponden, podría admitirse un acceso, a favor de todos los concejales del consistorio, a la información relativa en este caso a la concesión de determinadas subvenciones a la Comisión de Fiestas de la fiesta mayor del municipio, información que puede contener datos de diversa naturaleza, entre otros, datos de carácter personal.

Ahora bien, no hay que olvidar que este acceso estará sometido a determinadas condiciones, previstas en el Decreto Legislativo 2/2003 y en el Real Decreto 2568/1986, ambos ya citados, y también derivadas de la aplicación de los principios de la normativa de protección de datos, como se concretará a continuación.

III

La normativa de protección de datos habilita el acceso de los concejales a los datos de carácter personal incluidos en el conjunto de la información solicitada, sin el consentimiento de los titulares de los datos, cuando el acceso sea necesario para el desarrollo de las funciones de control de las actividades de la corporación municipal en los términos previstos en la LRBRL, es decir, cuando el acceso responda al ejercicio de una finalidad legítima, ya que los datos personales únicamente pueden ser utilizados para el cumplimiento de una finalidad concreta, prevista en una norma con rango de ley.

Esta es una exigencia del principio de calidad definido en el artículo 4 de la LOPD. Según dicho principio, que se aplica a cualquier tratamiento de datos personales, los datos de carácter personal únicamente podrán ser tratados para las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido.

Como se desprende de la LRBRL y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no es necesario exigir a los concejales, para el acceso a la información, que expliquen o fundamenten la finalidad de su petición, ya que la razón de su solicitud debe entenderse implícita en el ejercicio de sus

funciones en cuanto concejales, a quienes corresponde el control y fiscalización de los órganos de gobierno de la corporación, tal y como se explicita en el artículo 22.2.a de la LRBRL.

En este sentido, en la Sentencia de 28 de mayo de 1997 (RJ 1997/4286), el Tribunal analiza el derecho de acceso de los concejales al libro general de ingresos y gastos, así como a comprobantes, facturas y justificantes de gastos realizados por el Ayuntamiento. Asimismo, en la Sentencia de 5 de noviembre de 1999 (RJ 2000/2013), el Tribunal analiza el derecho de acceso de los concejales a determinados documentos relacionados con las transferencias corrientes y de capital realizadas por el Ayuntamiento a una empresa en concreto y, en particular, el acceso de los concejales a la información sobre las órdenes de pago realizadas.

En estas sentencias, el Tribunal concluye que los concejales participan de una actuación pública que se manifiesta en una amplia gama de asuntos concretos municipales, entre ellos el derecho a la fiscalización de las actuaciones municipales y al control, análisis, estudio e información de los antecedentes necesarios, que tengan los servicios municipales, para su labor de control y para documentarse en vista a decisiones a adoptar en el futuro. Por ello, la solicitud de unos documentos concretos y determinados referidos a gastos efectuados por el Ayuntamiento, del que forman parte los solicitantes como concejales, debe considerarse «precisa para el desarrollo de su función», en este caso fiscalizadora y de control de la actividad municipal, propia del ejercicio de las funciones que son de su competencia.

No obstante, desde la perspectiva de la protección de datos, como veremos, es necesario que el Ayuntamiento realice una ponderación por exigencia del principio de calidad de los datos (artículo 4 de la LOPD). Así, interpretando las previsiones de la LRBRL y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en conexión con la LOPD y con la necesidad de circunscribir la comunicación de datos al marco de una finalidad legítima, los concejales, al realizar la solicitud de información que contiene datos de carácter personal, deberían concretarla en relación con el desarrollo de las funciones que les atribuye la legislación.

Esta concreción por parte de los concejales al solicitar información facilitará la ponderación que el Ayuntamiento, en cuanto responsable de los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal objeto de la consulta, debe realizar para valorar la pertinencia del acceso a los datos, en base al principio de calidad.

Este principio de calidad, además de exigir que el acceso se produzca en el contexto de una finalidad legítima, determinada y explícita (en este caso, el desarrollo de la función que la ley atribuye a los concejales), también determina que los datos de carácter personal únicamente pueden ser recabados para ser tratados, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad en cuestión.

Así, la comunicación de datos debería referirse, en el caso que nos ocupa, a los datos personales necesarios para dar respuesta satisfactoria al derecho legítimo ejercido por los concejales.

En conclusión, a fin de cumplir con el principio de calidad deberá realizarse una ponderación, que no está exenta de dificultades, como se ha apuntado, respecto de los datos personales incluidos en el conjunto de la información objeto de consulta, para que no se comuniquen más datos personales de los estrictamente necesarios para lograr la finalidad legítima de acceso a la información por parte de los concejales, es decir, el ejercicio de las funciones que cada uno de ellos tiene encomendadas. Para explicar el significado de esta ponderación, es necesario partir de la base de que el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los concejales no excluye el derecho a la protección de datos personales, ni las exigencias de la normativa de protección de datos deben suponer que se vacíen de contenido los derechos citados y previstos en la LRBRL. El hecho de que la LOPD exija, como veremos, el cumplimiento de una serie de principios y obligaciones, y por lo tanto, que el derecho fundamental a la protección de datos personales, o el derecho fundamental a la intimidad, deban verse protegidos, no debe conducir necesariamente a que los concejales no deban tener acceso a ningún dato personal.

En cuanto a la posibilidad que plantea el Ayuntamiento de facilitar el derecho de acceso de los concejales mediante la entrega de un certificado de los documentos que forman el expediente administrativo, se recuerda que, tal y como se ha mencionado en los fundamentos jurídicos anteriores, este acceso a la información municipal es un derecho atribuido a los concejales por ley (artículo 77.1 de la LRBRL) y comprende todos los antecedentes, datos o informaciones que están en poder de los servicios de la corporación y, a la vez, resultan necesarios para el desarrollo de sus funciones. En consecuencia, este derecho no puede verse limitado más allá del hecho de que su ejercicio suponga un uso desmesurado o un abuso de derecho en la petición que se formula, en cuanto podría llegar a obstaculizar el funcionamiento del servicio municipal, o bien suponga la vulneración de los derechos configurados en el artículo 18.1 de la Constitución española, entre ellos el derecho a la protección de datos de carácter personal.

Por lo tanto, la entrega de información por parte del consistorio a los concejales deberá adecuarse lo máximo posible, según las consideraciones anteriores, a la petición de acceso formulada. La emisión de un certificado de los documentos del expediente administrativo, si bien en principio no plantearía mayores problemas desde el punto de vista de la protección de datos, podría no ser un instrumento suficiente para cumplir con la obligación legal de facilitar el acceso a los concejales en los términos previstos.

En este sentido, a fin de dar cumplimiento al derecho de acceso de los concejales y al derecho a la protección de datos personales, no debe descartarse la posibilidad de proporcionar la información sin hacer referencia a datos de carácter personal, si esta posibilidad no desvirtúa la legítima finalidad que establece la LRBRL y el resto de normativa citada. Esta posibilidad, que no se exige con carácter general y que deberá valorarse en cada caso, implica que si la información puede ser suficiente para el cumplimiento de la finalidad legítima de los concejales, sin incluir datos concretos de personas físicas, ya no estaríamos ante una comunicación de datos de carácter personal, siguiendo lo dispuesto en su artículo 3, según el cual únicamente tiene carácter de dato personal aquella información que hace identificada o identificable a la persona física. Hay que tener en cuenta que deberá examinarse con sumo detalle si, aun eliminando los datos personales, la persona sigue siendo identificable sin demasiadas dificultades. Si es así, serán plenamente aplicables los principios y garantías de la LOPD, entre otros, los citados en el presente informe.

V

Dejando a un lado las valoraciones realizadas principalmente con respecto a las exigencias del principio de calidad, en los términos de la LOPD, el derecho de acceso de los concejales a la información también deberá regirse, entre otros, por el deber de reserva, en los términos del artículo 164.6 del Decreto Legislativo 2/2003, y del artículo 16.3 del Real Decreto 2568/1986, ya citados. Según estos artículos, los miembros de la corporación tienen el deber de guardar reserva en relación con las informaciones que se les facilite para hacer posible el desarrollo de su función. Este deber de secreto también se contempla explícitamente en el artículo 10 de la LOPD, según el cual «el responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo».

En cuanto al deber de secreto, debería finalmente recordarse que, según lo dispuesto en el Código Penal en los artículos 197 y 198, la autoridad o funcionario público que, exceptuando los casos permitidos por la ley y prevaleciéndose de su cargo, difunda, revele o ceda a terceros determinados datos, estaría realizando una conducta que podría ser constitutiva del delito de descubrimiento y revelación de secretos.

Con arreglo a las consideraciones realizadas hasta ahora en relación con la consulta planteada referente al acceso de los concejales del Ayuntamiento a datos personales tratados para la concesión de subvenciones a la Comisión de Fiestas del municipio, se adoptan las siguientes

Conclusiones

La información objeto de consulta es probable que contenga, entre otros, datos de carácter personal que se ajustan a la definición del artículo 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que los define como «cualquier información referente a personas físicas identificadas o identificables». Únicamente estos datos son, a todos los efectos, datos personales, y por lo tanto están protegidos por la citada normativa.

Dado que los concejales tienen atribuido por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, un derecho específico de acceso a la información, y por lo tanto la facultad de consultar determinada documentación de que dispone el Ayuntamiento para el ejercicio de las funciones que les corresponden, podría admitirse un acceso a favor de todos los concejales del consistorio a los datos de carácter personal que constan en la información objeto de consulta.

Pese a que la comunicación de datos de carácter personal está sometida con carácter general al régimen general aplicable previsto en los artículos 11 y 21 de la LOPD, en el caso que nos ocupa, dado que, según establece la LRRL, los concejales forman parte integrante del Ayuntamiento, no estaríamos propiamente ante un tercero ajeno a la relación entre la persona interesada, es decir, la persona física titular de los datos, y el propio Ayuntamiento.

El acceso que realiza el concejal a la información objeto de consulta se lleva a cabo en cuanto parte integrante del consistorio, sin que sea relevante, desde el punto de vista de la protección de datos personales, el hecho de que ya haya tenido acceso al expediente o de que la información solicitada haga referencia a asuntos tratados en años anteriores.

Este acceso a los datos de carácter personal será legítimo, desde la perspectiva de la protección de datos, cuando se dé cumplimiento a los principios y obligaciones de la LOPD, en concreto el principio de calidad de los datos, según el cual los datos únicamente pueden ser utilizados para el cumplimiento de la finalidad concreta, prevista en una norma con rango de ley, que ha generado la comunicación de los datos, en este caso el necesario desarrollo de las funciones que corresponden a los concejales.

El principio de calidad exige realizar una ponderación con respecto a los datos personales incluidos en el conjunto de la información objeto de consulta, para que no se comuniquen más datos personales de los estrictamente necesarios para lograr la finalidad legítima de acceso a la información por parte de los concejales.

Este derecho no puede verse limitado más allá del hecho de que su ejercicio suponga un uso desmesurado o un abuso de derecho en la petición que se formula, en cuanto podría llegar a obstaculizar el funcionamiento del servicio municipal, o bien suponga la vulneración de los derechos configurados en el artículo 18 de la Constitución española, entre ellos el derecho a la protección de datos de carácter personal.

La entrega de un certificado de los documentos del expediente administrativo podría no ser un instrumento suficiente para cumplir con la obligación legal de facilitar el acceso de los concejales en los términos previstos.

El uso por parte de los concejales de los datos de carácter personal a los que accedan deberá regirse por el deber de secreto en los términos del artículo 10 de la LOPD y de la normativa sectorial aplicable.